Kirsi Kuusikko 12.6.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 58/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona hallituksen esityksestä laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaiseksi muuttamisesta (HE 58/2022 vp) esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Lausuttavana olevalla hallituksen esityksellä laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta on tarkoitus ratkaista tavallisten kirjelähetysten määrän vähenemisen aiheuttamia ongelmia. Lisäksi esityksessä huomioidaan apulaisoikeusoikeusasiamiehen kannanotot julkisen hallintotehtävän tarkemmasta säätämisestä postilaissa (erityisesti 19.5.2021 EOAK/1069/2019, päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa).

Hallituksen esityksen keskeinen muutos aikaisempaan sääntelyyn verrattuna olisi se, että yleispalvelun tarjoaja voisi siirtyä kolmipäiväiseen jakeluun koko maan alueella tiettyjä vaikeakulkuisia alueita lukuun ottamatta. Tämän vuoksi postilakiin ehdotetaan lisättäväksi sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskeva määräaikainen erityissääntely viisipäiväisen sanomalehtien jakelun turvaamiseksi alueilla, joissa ei ole toimivaa viisipäiväistä sanomalehtien varhaisjakelua. Toinen tavoite on selkeyttää sitä, mitä pidetään yleispalvelun tarjoajan postilain nojalla hoitamina julkisina hallintotehtävinä.

Esityksen vaikutukset perusoikeuksiin

Olen lausunnossani keskittynyt erityisesti perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän määrittelyyn ja siihen liittyviin velvoitteisiin ja niiden huomioon ottamiseen. Lisäksi kiinnitän huomiota lakiehdotuksen keskeiseen muutokseen siirtymisestä yleisjakeluvelvoitteessa viisipäiväisestä jakelusta kolmipäiväiseen jakeluun koko maan alueella ja siihen liittyviin muihin yksityiskohtiin. Lisäksi teen joitakin huomioita liittyen eräisiin muihin muutoksiin ja tietosuojaan.

Perustuslain 124 §:n julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:n julkisiksi hallintotehtäviksi postilain muutoksessa olisi tarkoitus säätää tiedoksiantomenettely tavasta riippumatta, postijärjestelmän ylläpitotehtävä sekä postiyrityksen oikeus avata suljettu postipaketti. Muutokset kohdistuisivat postilain 21 §:ään (tiedoksiantomenettely), 37 §:ään (postijärjestelmän ylläpito) ja 55 §:ään (oikeus avata suljettu lähetys). Yleispalvelun tarjoajan katsotaan hoitaneen julkisia hallintotehtäviä jo voimassa olevan lain perusteella. Jatkossa myös kaikki postilain mukaiset postiyritykset voisivat viranomaisen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla hoitaa julkista hallintotehtävää laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn osalta. Samalla ne saisivat myös oikeuden avata postipakettina lähetetyn lähetyksen laissa säädellyin edellytyksin. Tämän vuoksi niihin tehtäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämät viittaukset rikoslakiin ja vahingonkorvauslakiin.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että toimimista Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina ja Maailman postiliiton sopimuksien noudattamista, yleispalvelujen tarjoajan postilaatikon sijainnin määrittelyä sekä postimerkkien julkaisuoikeutta ei olisi pidettävä julkisina hallintotehtävinä. Apulaisoikeusasiamies postin puhelinneuvontaa ja sen maksullisuutta koskevassa ratkaisussa otti kantaa asiaan myös laajemmin (EOAK/1069/2019). Tältä osin voidaan yhtyä moniin ratkaisussa esitettyihin näkökohtiin, miksi näitä tehtäviä ei olisi pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Kuitenkin yleispalvelujen tarjoajan postilaatikon sijainnin määrittelyyn voidaan suhtautua myös eri tavalla.

Perustuslain 124 §:n osalta tyypillisesti viitataan hallituksen esityksen perusteluosaan, jossa ”julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä” (HE 1/1998 vp, s. 179). Määritelmää perustuslakivaliokunta ei nähnyt aiheelliseksi muuten täsmentää kuin korostamalla oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Huomiota voidaan kiinnittää nimenomaan sanaan ”esimerkiksi”. Julkinen hallintotehtävä ei ole pelkästään hallintopäätösten tekemistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että muun muassa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tosiasialliset tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 22/2014 vp; PeVL 28/2001 vp). Tosin tällainen toiminta on intensiteetiltään voimakkaampaa kuin postilaatikon sijoittaminen. Epäselvyys postilaatikon sijainnista voi olla kuitenkin kestoltaan pitkäaikainen sekä estää ja haitata

yleisten palvelujen saamista, viestintäoikeuksien toteutumista ja myös viranomaisten kirjemuotoisten lähetysten saamista. Postilaissa käytetään jakelun suorittamattomuuden yhteydessä käsitettä kirjelähetykset (47 §). Tämä ei aivan tarkkaan yksilöi sitä, tarkoitetaanko tällä vain yleispalvelukirjeitä vaan myös esimerkiksi viranomaiskirjeitä, joita ei tällöin myöskään keskeytyksen aikana jaettaisi.

Keskeisenä perusteena sille, miksi postilaatikon sijainnin määrittelyä ei olisi pidettävä julkisena hallintotehtävänä, pidetään sitä, että postilaatikon sijainnin määrittelyn lopullisen päätöksen asiasta tekee kunta. Kyse on kuitenkin myös siitä, miltä se näyttää postipalveluja saavien näkökulmasta. Onko kyseessä palvelun tarjoajan palvelusta vai velvoitteesta. Kyse on lopulta velvoitteesta, koska jos postilaatikko ei ole oikealla paikalla, postia ei mahdollisesti edes jaeta erimielisyyden aikana, vaan asiakas joutuu noutamaan tämän jostakin postin toimipaikasta. Lisäksi pientaloalueilla postinjakelupaikkaan liittyy myös erilaisia asiakkaiden omia huoltovelvoitteita, muun muassa talvisaikaan myös varmistamalla kuljetusyritykselle esteetön pääsy laatikkoalueelle.

Postilain 44 §:n mukaan postilaatikon sijainnin nimenomaan määrittelee kirjepalveluiden yleispalvelun tarjoaja tai, ellei yleispalveluvelvollisuutta ole asetettu, muu postiyritys Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä. Erimielisyyden osalta postilaatikon paikkaan tyytymätön asianosainen voi viedä asian kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätettäväksi. Yleispalvelun tarjoaja voi myös hakea rakennusvalvontaviranomaiselta päätöksen postilaatikon paikkaa koskevaan erimielisyyteen, jos postin saaja ei sijoita postilaatikkoaan sen osoittamaan paikkaan mutta ei riitauta asiaa. Jos asiakas joutuu hakemaan postin toimipaikasta tai muusta vastaavasta noutopaikasta postilain 47 §:n mukaisesti, on luultavaa nimenomaan se, että rakennusvalvonnasta ratkaisun hakeminen asiaan näyttäytyy asiakkaalle eräänlaisena muutoksenhakuna jo tehtyyn ratkaisuun hallintoriidan tapaisena menettelynä. Hallinto-oikeuksissa hallintoriita-asioina ratkaistavissa asioissa päätöksen tekevälläkään ei ole lopullista valtaa ratkaista asiaa siten, että kyseessä olisi hallintopäätös, josta voitaisiin hakea muutosta valittamalla.

Erimielisyys antaa oikeuden olla jakamatta yleisjakelua ja mahdollisesti siis muutakin jakelua postilaatikkoon, joka sijaitsee muussa kuin ehdotetussa paikassa ja ehdotetun paikan mukaisena rakennelmana. Todettakoon, että perittävä maksu rakennusvalvonnan asiaa koskevasta päätöksestä (postilain mukainen laatikon paikan sijoitus jokaista päätöstä kohden) on noin 200–300 euroa, osassa kuntia maksun ollessa jopa 600 euroa katselmuksineen. Postilaatikkojen sijoitteluun kohdistuu myös viranomaisen määräysvaltaa. Postilain 48 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta ja paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä,

liikuntaesteisyydestä tai terveydentilasta johtuvien henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan (s. 123), ettei postilaatikon määrittelyä tehdä viranomaisen ohjauksessa.

Postilain sääntelyä myös ehdotetaan muutettavaksi siten, että jakelun sääntelyä eritysten tarpeiden vuoksi jopa joustavoitettaisiin jakelua toteuttavan lähtökohdista, kun aikaisemmin säädettiin eräänlaisena kriteerinä 75 vuoden ikä mahdollisine erityistarpeineen. Sama ikäraja on ollut myös nopeutetun menettelyn ikänä sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinnissa. Nyt postilain 43 §:ssä säädettäisiin vain siitä, että jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai toimintakyvystä johtuvat henkilökohtaiset tarpeet. Sääntelyssä kiinnittää huomiota se, että velvoitteen osalta sanamuoto on vaihdettu myös aikaisemmasta ”on otettava huomioon” sanamuotoon viittauksella 48 §:ään ”voidaan ottaa huomioon”. Sinänsä postilakiin sisältyisi edelleen Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus, jossa säilyisi 75 vuoden ikä, ja jonka lisäksi huomioitaisiin liikuntarajoitteisuus tai heikentynyt toimintakyky.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 123), että yleispalvelun tarjoaja arvioi postilaatikoiden sijaintia ensisijaisesti jakelun kannalta osana tuotannon prosessin suunnittelua. Postilaissa tämä oikeus määrittelyyn on ensivaiheessa 44 §:n mukaan kuitenkin annettu yleispalvelun tarjoajalle, jonka on otettava huomioon 43 ja 45 §:ssä asetetut sekä 48 §:n nojalla asetut vaatimukset. Kun erimielisyys postilaatikon sijainnista on olemassa, kirjelähetykset pidetään noudettavina joko postinsaajan osoitteen mukaan määräytyvässä toimipaikassa tai jopa muussa vastaavassa noutopisteessä. Tämä voi jatkua aina niin kauan, kunnes ratkaisu on lainvoimainen. Lainvoimaiseksi tuleminen voi kestää todella pitkäänkin. Postiyrityksellä on oikeus edellyttää, että postinsaaja tekee postin noutamisesta 43 §:n 4 momentissa tarkoitetun sopimuksen. Näin menetellään myös, jos postinsaaja on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyritys ei voi jakaa kirjelähetyksiä postin saajan postilaatikkoon. Postilaatikon sijoittamiskysymyksen luonnetta julkisena hallintotehtävänä voisi olla aihetta arvioida todellakin toisin, kuten hallituksen esityksessäkin on lyhyesti todettu, viitaten oikeusasiamiehen ratkaisuun.

Apulaisoikeusasiamies arvioi ratkaisussaan, että kyse olisi julkisesta tehtävästä eikä välttämättä julkisesta hallintotehtävästä. Ministeriön ja postin näkemyksen mukaan asialla ei olisi alkujaan merkitystä asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, ja lisäksi irrallista luonnetta viranomaisprosessiin osoittaisi myös yleispalvelun tarjoajan itsenäinen muutoksenhakuoikeus viranomaisen ratkaisuun. Todettakoon, että muutoksenhakuoikeus on annettu myös nykyään pääsääntöisesti asian tehneelle viranomaisellekin jopa hallinto-oikeuden ratkaisusta. Apulaisoikeusasiamies katsoi postilaatikkojen

sijoittamisen olevan julkista tehtävää ja julkisen hallintotehtävän luonteen olevan tulkinnanvarainen. Postilaatikon sijoittamisen määrittämisessä on näin ollen vahvasti sellaisia päätöksentekoa edeltäviä piirteitä, joita voitaisiin pitää myös julkisena hallintotehtävänä. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa korostettiin muun muassa sitä, että jos postilaatikon sijainnin määrittelyä ei pidettäisi julkisena hallintotehtävänä ja täten siihen ei ulottuisi hallintolain soveltamisala, tulisi harkittavaksi esimerkiksi kuulemisvelvoitteiden tehostamista jo olemassa olevasta käytännöistä huolimatta. Näin menetellen siis perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdat tulisivat myös paremmin huomioiduksi.

Huomioitava on se, että oikeusasiamies tulee edelleen perustuslain 109 §:ssä määritellyn toimialansa mukaisesti julkisen hallintotehtävän alaa laajemmin valvomaan myös yleispalvelutehtävien toteutumista julkisina tehtävinä, kuten esimerkiksi perinteiset ratkaisut koskien radiolähetysten kuuluvuutta tai esteetöntä pääsyä asemalaitureille. Oikeusasiamies on katsonut, että postilain 44 §:ssä on kyse oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvasta julkisesta tehtävästä. Asia on ollut jollakin tavalla esillä oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä jo 30 vuotta, posti- ja telelaitoksen 1990-luvun alussa tapahtuneesta liikelaitostamisesta asti.

Tiedoksiantomenettelyn toteutuminen (21 §) sekä siirtyminen yleisjakelussa viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun (17 §)

Postilakiin ehdotettu 21 § (tiedoksiantomenettely) täsmentää postitse toteuttavien tiedoksiantojen toteutumista. Osa on sanamuotojen tarkentamista postitse toteuttavaan tiedoksiantoon sekä toteuttamisesta koko maassa. Lähtökohtaisesti säädetään myös velvoitteesta, että postitse toimitettavien tiedoksiantojen on oltava perillä viimeistään laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajan mukaisesti. Lisäksi säädetään viranomaiselle mahdollisuus sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa.

Hallituksen esityksessä on laajasti otettu kantaa julkisen hallintotehtävän määrittelyyn ja siihen ulotettavaan rikosoikeudelliseen ja vahingonkorvauslain mukaiseen vastuuseen. Ehdotetussa sääntelyssä huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, vastaako omaksuttu sääntelyratkaisu sen tarkoitusta. Virkavastuusta säädetään nykyään tiedoksiantomenettelyä sääntelevän 21 §:n 1 momentissa siten, että ”yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjoajan palveluja asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä.” Ehdotetussa sääntelyssä tämä on poistettu, ja vaikutetaan korvatun uudella 21 §:n 3 momentilla. ”Yleispalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan henkilöön tai sellaisen yrityksen, joka on viranomaisen kanssa tehnyt 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, palveluksessa olevaan

henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).” Näin tässä sääntelymallissa vastuu ainakin vaikuttaisi ulottuvan vain yleispalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan sekä sellaisen yrityksen palveluksessa olevaan, joka on tehnyt viranomaisen kanssa sopimuksen, eikä enää yleispalvelun tarjoajan kanssa sopimuksen tehneen yrityksen palveluksessa olevaan.

Tavanomainen tiedoksianto ei ole kuitenkaan ainoa, vaikka pääasiallinen tiedoksiantotapa, jonka toimittamisesta posti pääsääntöisesti huolehtii mahdollisten viranomaisten tekemien erillissopimusten ohella, joiden tekemisiin viranomaisille annettaisiin myös nimenomainen oikeus. Sääntely ei ehdotetussa muodossa vaikuttaisi ulottavan nyt rikosoikeudellista virkavastuuta yleispalvelun tarjoajan tekemän sopimuksen perusteella toisen yrityksen palveluksessa olevaan tiedoksiannon toimittavaan. Ilmeisesti ns. asiamiespostit toimittavat saantitodistuksellisten lähetysten tiedoksiantoja edelleen. Asiamiespostien henkilökunta ei ole yleensä yleispalvelun tarjoajan eli Posti Oy:n palveluksessa. Posti Oy:n toimittamat todisteelliset tiedoksiannot tapahtunevat myös asiamiesposteissa. Vaikuttaisi siltä, että aikaisempi sääntely ulotti virkavastuun myös asiamiespostien henkilöstöön, mutta ei ehdotettu sääntely. Hallituksen esityksen mukaanhan Posti yleispalvelun tarjoajana on vielä tulkinnut virkavastuun koskevan vain lähinnä saantitodistuksella luovutettavia lähetyksiä. Tältä osin malli on muistuttanut tähän asti jonkin verran vastaavaa sääntelyä passilaissa (PeVL 6/2013 vp) edelleen toimeksiannetun tehtävän rikosoikeudellisesta vastuusta.

Kuten tiedoksiantoa koskevassa ja myös postipakettien avaamisoikeutta koskevassa sääntelyssä, jota pidetään julkisena hallintotehtävä, on katsottu tarpeelliseksi perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen mukaan säätää erikseen virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta, jotta vastuu julkisen vallan rajauksesta huolimatta ulottuisi julkisiin hallintotehtäviin kokonaisuudessaan. Hallintooikeudellisiin yleislakeihin viittauksia ei tarvittaisi ottaen huomioon niiden soveltamisalan kytkeytyminen julkiseen hallintotehtävään. Tämä sinänsä pitää paikkansa hallintolain, kielilain ja saamen kielilain kohdalla, mutta julkisuuslain soveltamisala kytkeytyy, koska se on säädetty jo ennen perustuslain 124 §:n säätämistä edelleen julkisen vallan käsitteeseen (julkista tehtävää hoitavat julkista valtaa käyttävät). Hallintolakiin tehdyn 7 §:n 2 momentin lisäyksen jälkeen se sisältää viittauksen julkisuuslain 20 §:n 2 momentin tiedottamisvelvoitteisiin. Kielilain 24 §:n mukaisesti valtion omistaman yhtiön on yleisesti tiedotettava palveluistaan, riippumatta siitä, onko kyseessä julkinen hallintotehtävä, sekä suomeksi että ruotsiksi. Postilaissa nyt ja mahdollisten muutosten jälkeen tulee olemaan myös omia erityisiä tiedottamisvelvoitteita, jotka edistävät perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon toteutumista.

Ehdotetulla postilain 17 §:n muutoksella yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräilyssä ja jakelussa siirryttäisiin viidestä arkipäivästä kolmeen arkipäivään. Yleispalvelun tarjoaja olisi velvollinen tiedottamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset. Yleispalvelun tarjoaja olisi lisäksi velvollinen ylläpitämään tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan. Tiedottamisvelvollisuuden sääntely on välttämätöntä, koska vaikka yleispalvelua ei pidetäkään julkisena hallintotehtävänä, eikä siihen edes tällöinkään välttämättä ulottuisi julkisuuslain tiedottamisvelvoitteen soveltamisala, sillä on kytkentä erityisesti keräilypäivien näkökulmasta viranomaistoimintaan.

Postilain 17 §:ää olisi tarkoitus muuttaa siten, että yleispalvelun viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Jatkossa yleispalvelun tarjoajaksi nimetyn postiyrityksen olisi keräiltävä ja jaettava postilain 15 §:n mukaisesti yleispalveluun kuuluvat postilähetykset vähintään kolmena arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, noudattaen lain 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia. Yleispalvelun tarjoajan poikkeamismahdollisuutta keräily- ja jakelutiheydestä ei aiota varsinaisesti laajentaa, vaan oikeastaan kyse on määrittelyllä lisätä yleispalvelun piiriin kuuluvia alueita (18 §).

Muutoksella ei katsota olevan merkitystä viranomaisten lähettämien kirjeiden kulkunopeuteen, joka on olennainen asia perustuslain 21 §:n perusturvaperusoikeuden näkökulmasta. Viranomaisten lähettämien kirjeiden kulkunopeus perustuisi edelleen lähettäjän ja jakelijan väliseen kaupalliseen sopimukseen. Vaikka viranomaisten ja yritysten lähettämiä kirjeitä jaetaan käytännössä muun postinjakelun yhteydessä, ei ehdotetuilla muutoksilla odoteta olevan vaikutusta tällaisten kirjeiden jakeluun, sillä ne jaettaisiin jatkossakin kahdenvälisten kaupallisten sopimusten mukaan. Kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisellä ei myöskään olisi vaikutusta yleispalvelukirjeiden säädettyyn kulkunopeuteen, eikä siten aiheuttaisi postilain 19 §:n muutostarvetta (s. 50–51).

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 80, 117), että postilain säätämisen jälkeen säädetyssä hallintolain muutoksessa tavallinen tiedoksianto olisi säädetty ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi. Hallintolain 59 §:ssä säädetty tavallinen tiedoksianto ja sen ensisijaisuus on hallintolain alkuperäisessä muodossa. Todisteellisen tiedoksiannon käyttöalaa rajattiin 60 §:ssä alkujaankin vain lähtökohtaisesti tilanteisiin, jotka koskevat velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika. Viranomainen voi harkintansa mukaan käyttää todisteellista tiedoksiantoa muulloinkin. Hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää myös tiedoksiannon kohdistuminen useassa kohdissa vain hallinpäätöksiin, mutta viranomaiset joutuvat lähettämään sähköisen kuulemisen yleistymisestä huolimatta

myös kuulemista varten kirjeitä. Tämä todetaankin toisaalla hallituksen esityksessä (s. 51). Koska keräily harvenee, myös viranomaisen palautuskuorta käyttäen tapahtuva kirjeen meneminen perille tulee hidastumaan jonkin verran.

Huomiota on kiinnitetty siihen, että viranomaiskirjeet eivät kuulu yleispalvelun piiriin (s. 82). Hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaiset eivät käytä Posti Oy:n tarjoamaa yleispalvelua, vaan sopivat postipalveluista erikseen Posti Oy:n kanssa. Kaikki viranomaiset eivät välttämättä käytä juuri Posti Oy:n tarjoamia kirjepalveluita, vaan viranomaiset voivat tehdä kaupallisen sopimuksen kirjepalveluista myös muiden postiyritysten kanssa (s. 29). Hallituksen esityksessä lähdetään liikkeelle siitä, että kaikilla viranomaisilla olisi tällaiset sopimukset. Hallituksen esityksessä ei mitenkään kerrota varmistetun, että näin on. Hallintopäätöksiä tekevät myös erilaiset välillisen julkisen hallinnon toimijat, kuten riistanhoitoyhdistykset (metsästäjätutkinto tai ampumakoe) ja erilaiset säätiöt opetuksen järjestäjinä. Välillisen julkisen hallinnon kohdalla olisi varmistettava se, miten kirjeiden lähettäminen tavanomaisena tiedoksiantona tapahtuu, erillisestä sopimuksesta vai sittenkin yleispalveluna. Jos välilliseen julkiseen hallintoon kuuluva opetuksen järjestäjä haja-asutusalueen ulkopuolella lähettää tiedoksiannon yleispalveluna, on hyvinkin mahdollista se, että keräilyn ollessa kolmipäiväinen ja kulkunopeuden ollessa viisi päivää, joissakin tilanteissa laskennallinen seitsemän päivän tiedoksiantoaika tulee ylittymään. Todisteellisen tiedoksiannon käyttövelvoitteet erityisesti muutoksenhaun ollessa 14 päivää tulisi ottaa huomioon. Julkaistua oikeuskäytäntöä ei ole siitä, millaista näyttöä vastaanottaja joutuu esittämään seitsemän päivän ylittymisestä. Hallituksen esityksessä esiin tuotu oikeuskanslerin uudehko ratkaisu osoittaa tilanteen muuttumista OKV/597/10/2020.

Postijärjestelmän ylläpito (37 §)

Postinumerojärjestelmän ylläpitäminen on selkeästi nykytilanteessa julkiseksi hallintotehtäväksi katsottava liittyen myös yleensä väestötietojärjestelmään. Tehtävä on sellainen, että nyt toteutettaessa ensisijainen lähtökohta olisi sen järjestäminen ilmeisesti jonkun olemassa olevan viranomaisrekisterin yhteydessä. Nykytilanteessa on ehdotuksen mukaisesti aiheellista säätää postinumerojärjestelmän ylläpitotehtävä yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle ja säätää ylläpitämiseen liittyvissä tehtävissä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja viittaus vahingonkorvauslakiin. Säätämällä virkavastuusta erikseen ikään kuin määritellään samalla tehtävän kuuluvan julkisiin hallintotehtäviin, ja näin ollen yleislakien soveltamisesta ei säädetä erikseen. Erikseen kuitenkin aiheellisesti säädetään velvoitteista ylläpitää tietoja verkkosivulla yleisesti sekä helposti ladattavassa muodossa.

Oikeus avata suljettu lähetys (55 §)

Avaamisoikeus koskee vain postipakettia, ei siis edelleenkään kirjeitä. Säännöksessä säänneltiin jo aikaisemmin rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja säännöstä täydennetään vain lähinnä vahingonkorvausvastuuta koskevalla viittauksella.

Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus

Osoiterekisteriä koskeva sääntely (38 §) on osittain jo olemassa voimassa olevassa postilaissa. Toisin kuin postinumerojärjestelmän ylläpitäminen, osoiterekisterin ylläpito liittyy yrityksen yleiseen toimintaan. Nyt tehtävä muutos tiukentaisi osoiterekisterin käyttöä rajoittaessaan postiyrityksen velvollisuutta osoitetietojen luovuttamiseen, jonka muutoksen voidaan katsoa enemminkin tukevan keskeisten perusoikeuksien toteutumista. Tietoja pyytävät saavat asiasta Liikenne- ja viestintäviraston tekemän myönteisen tai kielteisen päätöksen.

Samantyyppinen sääntelyratkaisu on tarkoitus toteuttaa koskien jakelussa käytettäviä rakennelmia ja sijaintitietoja (39 §). Postilain 39 §:n 2 momentin postilaatikoiden sijaintitietojen luovuttamista koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalvelun tarjoajan olisi luovutettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot. Turvallisuutta koskien sijaintitietojen luovuttamista rajoitettaisiin, jos se voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta.

Ehdotettu sääntely merkitsee joitakin rajoituksia omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Nykyisen postilain mukaan ylläpitäjä voi periä maksun, kun ehdotuksessa yleispalvelun tarjoajan olisi luovutettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset osoitetiedot postilaatikkojen tarkasta sijainnista. Vain tarkkojen sijaintikoordinaattien luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja saisi periä kohtuullisen maksun kustannusten kattamiseksi.

Vastaavantyyppistä sääntelyä, jossa toiminnanharjoittaja velvoitetaan luovuttamaan omia liiketoiminnassa käytettäviä tietojaan toiselle ainakin osittain vastaavaa liiketoimintaa harjoittavalle, on jo olemassa esimerkiksi liikenteen palveluista säädetyssä laissa. Tällaisia tietoja ovat reitti-, aikataulu-, pysäkki-, hinta- ja muut saatavuustiedot. Tietojen luovuttamisvelvoitetta pidettiin kuitenkin tällöin symmetrisenä ja perusteet nähtiin nimenomaan matkustajien tarpeita palvelevien liikkumisen palvelujen syntymisessä. Samoin tietojen antamisvelvoitteita on valvovalle viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt liikenteen palveluista säädetyn lain yhteydessä toiminnan harjoittajille annettuja tietojen toimittamisvelvoitteita ja tietojen avaamisvelvoitteita omaisuuden suojan ja elinkeinonharjoittamisen vapauden kannalta ongelmallisina (PeVL 46/2016 vp). Sääntely poikkeaa kuitenkin

postilaissa siinä, että siihen ei kuulu varsinaisesti symmetrisyyttä rekisteritietojen osalta, mutta sen sijaan lehdistön jakelutuen kohdalla tällaisia ominaispiirteitä on olemassa.

Ehdotetussa 35 g §:ssä säädettäisiin tilanteet, joissa toimivaltainen viranomainen tekisi määräaikaisesti velvoittavan, lainvoimaa vailla täytäntöönpantavissa olevan hallintopäätöksen, jonka perusteella yleispalvelun tarjoaja olisi velvollinen suorittamaan postilain 35 b §:n mukaista sanomalehtijakelua tietyllä alueella. Säännös sisältäisi myös yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden periä viranomaisen määrittämän enimmäistason mukaista kohtuullista hintaa tästä velvoitteesta aiheutuneista kustannuksista, millä varmistettaisiin se, etteivät velvoitteesta yleispalvelun tarjoajalle aiheutuvat kustannukset muodostuisi kohtuuttomiksi. Yleispalvelun tarjoajalle mahdollisesti syntyvää tappiota kompensoisi kilpailuetu myös muilla palvelumarkkinoilla ja mahdollisuus hyödyntää mittakaavaetuja. Toisaalta tilanne ei juuri poikenne nykytilasta, jossa kilpailutuksen kautta ei ole saatu toimivia markkinoita, ja yleispalvelun tarjoaja on hoitanut nämä edelleen. Koska tuki on määräaikainen, yleispalvelun tuottajalle asetettavaa velvoitetta tulee tarkastella myös määräaikaisena (35 g §) ja tähän liittyy myös velvoitteita kustannusten ainakin osittaisesta korvaamisesta.

Lehtien varhaisjakelun määräaikaisen tuen suhteutuminen jo olemassa oleviin varhaisjakeluverkkoihin jää hallituksen esityksessä hieman avoimeksi, eli kuinka suhteutuu näiden toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Viranomaisten tiedonsaantioikeus (35 h §) vaikuttaa siten, että se asettaa toiminnassa oleville yrityksille uusia velvoitteita, koska markkina-analyysin laatimiseksi ja julkisen palveluvelvoitteen asettamiseksi Liikenne- ja viestintävirastolle säädetään oikeus saada välttämättömät tiedot jakeluyrityksiltä, jotka toimivat alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee tai on tehnyt markkina-analyysin tai asettaa julkisen palveluvelvoitteen, sekä sanomalehtikustantajilta, joiden lehtiä jaetaan alueella. Tiedot on luovutettava viipymättä maksutta ja viranomaisen pyytämässä muodossa. Velvoitteen osalta voidaan asettaa myös uhkasakko. Ottaen huomioon pyrkimyksen sananvapautta turvaavan perusoikeuden varmistamiseen, määräaikaisuus, ja koska osa velvoitteesta tukee mahdollisesti saatavaa etua, velvoitteen asettamista ei voitane pitää suhteettomana.

Tietosuoja

Osoitetietojen luovuttamista koskeva sääntely on olemassa jo nykyisessä postilaissa, ja uudella sääntelyllä tehdään luovuttamisesta osittain luvanvaraista, joka vahvistaa tietosuojaa verrattuna aikaisempaan sääntelyratkaisuun. Osoiterekisterin sääntelyyn ei puututtu postilain säätämisen yhteydessä (PeVL 56/2010 vp). Osoiterekisterin sääntely oli jo postipalvelulain 40 §:ssä, ja rekisterin sisältävien tietojen kattavuuteen otettiin silloin kantaa (PeVL 28/2000 vp).

Sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen liittyviä tietoja säilytettäisiin kolme vuotta valtionavustuksen maksamisesta (35 j § 2 momentti). Tämän katsotaan hieman yllättäenkin riittävän takaisinperinnän tilanteissa. Tiukka tietojen säilytysaika turvaa yksityisyyden suojaa paremmin, mutta ehdotetun lain 35 a §:n mukaan sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), jollei tässä luvussa toisin säädetä. Valtionavustuslain 28 §:ssä säädetään siitä, että valtionapuviranomaisen on tehtävä päätös viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun valtioapuviranomaisen tietoon on tullut sellainen seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksamisen keskeyttämiseen tai lopettamiseen taikka valtionavustuksen takaisinperintään voidaan ryhtyä. Pykälän toisessa momentissa säädetään kymmenen vuoden määräajasta. Täten säilyttämisvelvollisuus ottaen huomioon valtiontukilainsäädännön ei ole ainakaan tarpeettoman pitkä.

Oulussa 12.6.2022

Kirsi Kuusikko

hallinto-oikeuden professori